

# A társulási szabadság mint változó érték a magyar közigazgatásban

BODNÁR NORBERT  
*ME-ÁJK DFDI doktorandusz*  
*ME-ÁJK tanársegéd*

Hazánk a gazdasági világválság viharában sodródva az államszervezet egésze, így annak szerves részét képező önkormányzati rendszer tekintetében is értékválasztási kényszerrel, illetve a jelenlegi, kétharmados országgyűlési támogatottságot maga mögött tudó kormányzat révén értékválasztási lehetőséggel került szembe. Az önkormányzati autonómia (sok tekintetben önmagáért való) értéke mellett immáron felerősödött a költségtakarékossági megfontolásokon alapuló racionalitás értéke. Ennek megfelelően több, az önkormányzati autonómiából levezethető érték ténylegesen, avagy látszólagosan meggyengült a reformintézkedéseknek megfelelően. Témám apropóját a kötelező társulások lehetőségének Alaptörvényben való *expressis verbis* kimondása, valamint annak az új önkormányzati törvényben való megjelenése adta. A tanulmányom célja a társulási szabadság érvényesülésének történetén, valamint a szakirodalomban felmerült elméleteken keresztül bemutatni, hogyan is jutottunk el a jelen szabályozásig, illetve megválaszolni azt a kérdést, mennyiben életidegen hazánk önkormányzati hagyományaihoz mérten, valamint a szakma és az elmélet képviselőinek gondolkodásában a kötelező társulás intézménye.

A modern értelemben felfogott önkormányzataink története – megítélésem szerint – szerint három nagy időszakra bontható: a) 1870–1950 – önkormányzataink újjászervezésétől a tanácsrendszer kiépítéséig; b) 1950–1990 – a tanácsrendszer kiépítésétől a rendszerváltásig; c) az 1990-es rendszerváltástól napjainkig<sup>1</sup>. Az említett három történelmi szakaszban az államszervezet és annak részét képező helyhatóságok viszonya, a helyi autonómia mértéke és az ebből eredő társulási szabadság foka is eltérően alakult.

ad a) Szövetkezett helységek időszaka (1870–1950). Magyarországon a Kiegyezést követően, az első törvényhatósági törvény<sup>2</sup> 1870-es, illetve az első községi törvény<sup>3</sup> 1871-es elfogadásától, beszélhetünk modern, polgári önkormányzati rendszer kialakulásáról. Már ezen első törvények megalkotásakor is nyilvánvaló volt, hogy nem lesz képes minden község a törvény által meghatározott kötelezettségeinek maradéktalan teljesítésére, ezért a községi törvény lehetővé tette az egyes helységek számára, hogy egymással szövetkezzenek. Igaz, hogy nagy községi rangot csak az a helység kaphatott, amely önerőből képes volt teljesíteni kötelező feladatait.<sup>4</sup> A szövetkezési jog tehát alapvetően a kis községeket illette meg, a többi helység maga gondoskodott feladatai ellátásáról.

<sup>1</sup> A 2012-es reformot nem tekintem korszakváltásnak, azt a rendszerváltással megkezdett éra egy újabb szakaszaként értelmezem.

<sup>2</sup> 1870. évi XLII. törvénycikk a köztörvényhatóságok rendezéséről.

<sup>3</sup> 1871. évi XVIII. törvénycikk a községek rendezéséről.

<sup>4</sup> 1871. évi XVIII. törvénycikk a községek rendezéséről 1. §.

Amennyiben egy eredendően nagy község utóbb, helyzetének romlását követően, úgy döntött, kis községgé kíván válni, hogy szövetkezni tudjon más kis községekkel, kérvényt kellett benyújtania az illetékes törvényhatósághoz és bizonyítania kellett, hogy a tervezett lépés az adófizető lakosság szándékaival nem ütközik, valamint, hogy kötelező feladatát „elégséges szellemi és anyagi erő hiányában teljesíteni nem képes”. A törvényhatóság a kérelmet döntésre a belügyminiszterhez terjesztette fel<sup>5</sup>. A társulási (szövetkezési) jog gyakorlása tehát egy (ezen szempontból) felettes szerv előzetes hozzájárulásától függött.

A községi törvény külön nevesített társulási formaként rendelkezik a körjegyzőségekről is. A körjegyzőt a körjegyzőség székhelyén a szövetkezett helységek képviselő-testületeinek egyeteme választotta és a szövetkezett helységek közösen fizették. A döntési szabadságuk viszont korlátozott volt annyiban, hogy a körjegyző mellett aljegyző tartásának lehetőségéről, a körjegyző lakóhelyének kijelöléséről, valamint a kiadásokhoz való hozzájárulás arányáról szóló döntés meghozatalát a törvény az alispán hatáskörébe utalta.<sup>6</sup> A körjegyző megválasztásával kapcsolatban tehát a helységek szabadon dönthettek, egyéb vonatkozó kérdésekben viszont a vármegye első tisztségviselője határozott.

Az első nagy történelmi időszakunk második szakaszához 1886-ban, a második törvényhatósági<sup>7</sup> és a második községi törvény<sup>8</sup> elfogadásával érkeztünk meg. A szövetkezési lehetőségekre vonatkozó szabályok alapvetően nem változtak, részletszabályokkal egészült ki e tekintetben a második községi törvény.

A körjegyző mellett immáron külön nevesített társulási formaként jelenik meg a körgyám és a körorvos intézménye, melyeket szintén a szövetkező helységek választanak meg közösen.<sup>9</sup> (Közszolgáltatási feladatok ellátására az említettek túl több más kör is létrejött, pl. a körállatorvos, körbába, körpénztáros intézménye, a téma apropója okán viszont elsődlegesen a körjegyzőség intézményére kívánok kitérni.)

A nagyközségek kisközséggé való átalakulása, tehát a más kisközségekkel való szövetkezés lehetősége továbbra is engedélyköteles volt, viszont az átalakulni szándékozó helységnek az előző törvényhez képest ki kellett mutatnia azt is, hogy van lehetősége más kisközséggel szövetkezni és jegyzőjét anyagi értelemben kielégítette. Amennyiben valamely objektív körülmény folytán nem volt lehetősége szövetkezni, a törvényhatóság engedélyével, akár nagyközséggel is társulhatott úgy, hogy az rangját ne veszítse el.<sup>10</sup>

Rendezi továbbá a törvény a körjegyzőségből való kilépés lehetőségét is. A törvényhatóság a kilépést és más körjegyzőséghez való csatlakozást a törvényben megjelölt – zömében a közigazgatási munka zökkenőmentességéhez kapcsolódó – feltételek fennállása esetén engedélyezi.<sup>11</sup>

<sup>5</sup> 1871. évi XVIII. törvénycikk a községek rendezéséről 135–136. §.

<sup>6</sup> 1871. évi XVIII. törvénycikk a községek rendezéséről 66–68. § és 83. §.

<sup>7</sup> 1886. évi XXI. törvénycikk a törvényhatóságokról.

<sup>8</sup> 1886. évi XXII. törvénycikk a községekről.

<sup>9</sup> 1886. évi XXII. törvénycikk a községekről 68. § és 83. §.

<sup>10</sup> 1886. évi XXII. törvénycikk a községekről 151. § és 157. §.

<sup>11</sup> 1886. évi XXII. törvénycikk a községekről 160. §.

Abban az esetben, ha az arra kényszerülő helységek egymással nem voltak képesek megfelelő módon szövetkezni – tehát feladat-ellátási úr keletkezett –, a törvényhatóság hivatalból állapította meg a szövetkezés módját.<sup>12</sup> Ez utóbbi két törvényhatósági döntés ellen a belügyminiszterhez lehetett fellebbezést benyújtani (kvázi kötelező körjegyzőségek alakultak).

1945 előtt a körjegyzőségek kialakításával kapcsolatos döntések meghozatalakor messzemenőig figyelembe vették a kor közigazgatást érintő reformjavasolatainak ésszerű integrációs igényekkel kapcsolatos viszonyait, úgy mint: a) összefüggő községek, b) 1 km-nél közelebb fekvő községek, c) törpe községek, d) uradalmi községek, e) ipari koncentrációk.<sup>13</sup> Összegzőképpen megállapítható, hogy az első időszak törvényei, bár részletesen nem szólnak a társulási lehetőségekről, meghagyják a kis-községek számára a társulási (szövetkezési) jogot fenntartásokkal. Amely helység nem volt képes kötelező feladatait önmaga ellátni, annak társulnia kellett. Ahhoz, hogy társulni tudjon, engedélyt kellett kérnie, ha pedig nem tudott más helységgel megállapodni, felette döntöttek a szövetkezés mikéntjéről. Az alispán és a vármegye közgyűlése, valamint a törvényhatóságok és végső soron a belügyminiszter a mai viszonyokhoz képest erőteljes, ám racionális kontroll alatt tartotta a társulási szabadságot.

ad b) Közös tanácsok időszaka (1950–1990). Második történelmi időszakunk kiindulópontját a sztálini alkotmányunk<sup>14</sup>, illetve az első tanács törvény<sup>15</sup> elfogadása jelentette. A tanácsrendszer kialakításával az államhatalom – a valódi önkormányzati típusú decentralizációt elvető – egységének elve érvényesült. A tanácsok váltak a „demokratikus centralizmus” követelményei szerint felépített területi-helyi államigazgatás meghatározott szereplőivé. Felszámolták az önkormányzati jellegű igazgatást, totális központosításra került sor, azaz a tanácsokat pártirányítás alá helyezték, kimondva alá-fölérendeltségük jellegét. A községi, városi tanácsok a járási tanácsnak, a járási tanácsok a megyei tanácsnak, végső soron mind közvetve, vagy közvetlenül a Minisztertanácsnak voltak alárendelve. Ezen túl az egyes tanácsok végrehajtó bizottságai is egymásnak alárendelve működtek (kettős alárendeltség). A közigazgatás és az államigazgatás szinonim fogalmak voltak, nem létezett Kormánytól független önkormányzati igazgatás.

Az önkormányzati autonómia értelmezhetetlensége folytán a társulási szabadság sem virágzott ezen időszakban. Olyannyira nem, hogy a községi közös tanácsok szervezése nem alulról kezdeményezett társulással, hanem felülről irányított területszervezéssel kapcsolatos kérdésként jelent meg. Ahogyan a tanács törvény magyarázatából is kiderül: „A közös tanács a községi szervezeti formák egyike. A közös tanács jogál-

<sup>12</sup> 1886. évi XXII. törvénycikk a községekről 161. §.

<sup>13</sup> Kiss László: *Társulások – kénysértársulások – szervezeti konzekvenciák*. In: A közigazgatás szervezeti rendszerének korszerűsítése (szerk. Fogarasi József). UNIÓ Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 1995. 33. o.

<sup>14</sup> 1949. évi XX. törvény A MAGYAR NÉPKÖZTÁRSASÁG ALKOTMÁNYA.

<sup>15</sup> 1950. évi I. törvény a helyi tanácsokról.

lása azonos a községi (ún. önálló) tanácséval, feladatai, hatásköre és hatósági jogköre ugyancsak megegyezik azzal.”<sup>16</sup> Amely község nem volt képes kötelező feladatait saját erőből ellátni, ott községi közös tanácsokat hoztak létre. A törvény rendelkezései szerint az ötszáz főnél kevesebb lakosú, több község részére rendszerint közös községi tanácsot kell alakítani. Arról, hogy mely községekben kell közös községi tanácsot felállítani, esetenként a terület nagyságának, a lakosság számának, a politikai és gazdasági fejlettség fokának, a tervgazdálkodás érdekeinek figyelembe vételével Minisztertanács döntött.<sup>17</sup>

A tanácsrendszer időszakának második szakaszát az 1954-ben elfogadott alkotmánymódosítás<sup>18</sup> és a második tanács törvény<sup>19</sup> nyitotta meg. A téma szempontjából jelentőséggel az bír, hogy immáron a tanácsok általános irányítását a továbbiakban már nem a Minisztertanács, hanem a Népköztársaság Elnöki Tanácsa (továbbiakban NET) látta el. A közös tanácsok létrehozása kapcsán enyhített a szabályokon a törvény annyiban, hogy a továbbiakban nem kötötte lakosságszámhoz, valamint nem tette kötelezővé a társulást, azt csak mint lehetőséget említette. A községi közös tanács létrehozásához és megszüntetéséhez a NET jóváhagyó határozata volt szükséges.<sup>20</sup>

A harmadik tanács törvény<sup>21</sup> és a hozzá kapcsolódó átfogó alkotmánymódosítás<sup>22</sup> jelentős fordulatot hozott, hiszen elismerést nyert a tanácsok önkormányzati jellege, ehhez kapcsolódóan a társuláshoz (közös tanács létrehozásához) való jog alkotmányi szintre került. A tanács törvény a tanácsokat megillető jogok közt nevesítette azt, hogy „a tanács megállapodhat más tanáccsal abban, hogy meghatározott hatáskört közösen létrehozott szerv útján gyakorolnak, közösen vállalatot vagy intézményt hoznak létre”<sup>23</sup>. A társulási szabadság bizonyos fokig kiteljesedett tehát, annyi korláttal, hogy a törvény továbbra is a NET hatáskörébe utalta a közös tanácsok szervezéséről való döntést<sup>24</sup>, valamint a közös tanácsok székhelyének áthelyezéséről való döntésre az illetékes megyei tanácsot hatalmazta fel<sup>25</sup>.

Összességében megállapítható, hogy a tanácsrendszer kezdeti szorítása fokozatosan enyhült, így a politikai, illetve racionalitáson alapuló társulási kontrollmechanizmusokba szépen lassan beleszövődött a szabadság még felszín alatt rejtőző értéke.

ad c) Társult önkormányzatok időszaka (1990-től napjainkig). Az 1989/90-es rendszerváltással, a hozzá kapcsolódó alkotmánymódosításokkal<sup>26</sup> és a

<sup>16</sup> Fonyó Gyula (szerk.): *A tanács törvény magyarázata*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1976. 233. o.

<sup>17</sup> 1950. évi I. törvény a helyi tanácsokról 9. § és 11. §.

<sup>18</sup> 1954. évi VIII. törvény a Magyar Népköztársaság Alkotmányának módosításáról.

<sup>19</sup> 1954. évi X. törvény a tanácsokról.

<sup>20</sup> 1954. évi X. törvény a tanácsokról 2. § és 4. §.

<sup>21</sup> 1971. évi I. törvény a tanácsokról.

<sup>22</sup> 1972. évi I. törvény az 1949. évi XX. törvény módosításáról.

<sup>23</sup> 1971. évi I. törvény a tanácsokról 12. § (3).

<sup>24</sup> 1971. évi I. törvény a tanácsokról 71. § (2).

<sup>25</sup> 1971. évi I. törvény a tanácsokról 15. § f).

<sup>26</sup> A téma szempontjából legfontosabb: 1990. évi LXIII. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról.

helyi önkormányzatokról szól törvény<sup>27</sup> megalkotásával vette kezdetét helyi önkormányzataink jelenlegi, harmadik korszaka. Ahogyan Kiss László fogalmazott: „Ahelyett, hogy egy valóban korrekt és mindenre kiterjedő elemző munkára került volna sor, a tanácsrendszer – döglött oroszlánként – teljességgel és mindenben elmarasztaltatott.”<sup>28</sup> A feltétlen szádság zászlaja tehát a racionalitást nélkülöző zsigeri elutasítás homokjába lett plántálva. Nagy Marianna szavaival élve: a helyi értékeket nem sikerült helyiértéken kezelni. „Az önkormányzatiság önmagáért való érték lett, és ez okozza a legnagyobb kárt az önkormányzatiságnak és a teljes államszervezeti berendezkedésnek.”<sup>29</sup>

A törvény kimondottan kettős pilléren: hazánk fent említett haladó önkormányzati hagyományain, valamint az Európai Önkormányzati Karta<sup>30</sup> alapelvein nyugszik. A Charta 10. cikke foglalja a helyi önkormányzatok egyesülési jogával. Megfogalmazása szerint: „A helyi önkormányzatok jogosultak arra, hogy hatáskörük gyakorlása körében közös érdekeltségű feladatok megoldása érdekében együttműködjenek, és törvényi keretek között más helyi önkormányzatokkal társulást hozzanak létre.” A Charta tehát alapvetően pozitív tartalmú jogként nevesíti a társuláshoz való jogot, de jure nem mondja ki a kötelező társulások tilalmát, viszont kiemeli, hogy nem feltétel nélküli jogról van szó, az említett szabadság csakis törvényi keretek közt értelmezhető. A rendszerváltás következtében a tanácsrendszer béklyóitól szabaduló jogalkotó a helyi önkormányzatok számára szinte feltétlen szabadságot biztosított. Teljesítőképességtől függetlenül lehetővé tette minden település számára a helyi önkormányzás jogának gyakorlását, széles körű autonómiát biztosítva számukra a társulások létrehozása kapcsán is. Az Alkotmány 44/A. § (1) h) pontja szerint a helyi önkormányzat „szabadon társulhat más helyi képviselőtestülettel, érdekeinek képviselőjére önkormányzati érdekszövetséget hozhat létre, feladatkörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek.” Az önkormányzati törvény 1. § (5) c) pontja gyakorlatilag egy az egyben megismételte az Alkotmány fenti szövegét a törvényi keretekre való utalással<sup>31</sup>. (Találunk viszont az Ötv. fővárosra vonatkozó fejezetében mind az Országgyűlés, mind a Kormány számára konkrét lehetőséget arra, hogy a fővárosi közgyűlés számára felhatalmazást adjanak valamely államigazgatási ügyfajta tekintetében a kerületek számára kötelező társulás létrehozására.<sup>32</sup> (Ezzel kapcsolatban érdemes megemlíteni egy nézetet, ami szerint ha a kérdéses feladat, amelyre a kötelező társulás létrehozandó, az önkormányzati igazgatási szervre ruházott állami

<sup>27</sup> 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról.

<sup>28</sup> Kiss: i. m. 34. o.

<sup>29</sup> Nagy Marianna: *Helyi értékek avagy „helyiértékek” a magyar közigazgatásban*. In: A közigazgatási szervezetrendszer átalakítási kísérletei (szerk. Csefkó Ferenc). A „Jövő Közigazgatásáért” Alapítvány, Pécs, 2009. 42. o. és 48. o.

<sup>30</sup> 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről.

<sup>31</sup> A törvény keretei közé szorítás azért nem minősül különös jellegű szűkítésnek, mert az Alkotmánybíróság értelmezése szerint valamennyi önkormányzati alapjog törvény keretei közt értelmezhető.

<sup>32</sup> 1990. évi LXV. törvény 67. § (3).

(államigazgatási) feladat, akkor alkotmányossági aggály nem merülhet fel, hiszen az önkormányzathoz való jog sértetlen marad.<sup>33)</sup>

A kötelező önkormányzati társulások bevezetésének alkotmányos lehetősége kapcsán két különálló nézet bontakozott ki. Az egyik szerint az alkotmány kizárja a helyi önkormányzatok kötelező társulásának elrendelését, ugyanis az alapvető beavatkozást jelentene az önkormányzati szervezetalkítási, döntési autonómiába, ha pedig a költségvetés nem biztosítja a kötelező társulás létrehozásához és működtetéséhez szükséges forrásokat, akkor korlátozza az érintett önkormányzatok gazdasági önállóságát is.<sup>34)</sup>

A másik nézet szerint a szabad társulás nem a kötelező társulás egyes eseteinek törvényi bevezetését tiltja, mivel a szabad jelző itt arra vonatkozik, hogy az önkormányzatoknak jogukban áll társulni, viszont nem kizárt, hogy bizonyos esetekben a társulás kötelező legyen. Az önkormányzati alapjogok – így a társulási szabadság is – olyan mértékben korlátozhatóak, amíg nem eredményezik annak kiüresítését. A kötelező társulás, amennyiben nem zárólagos jellegű, hanem csak meghatározott kérdésekre vonatkozik, nem jelenti a társulási szabadság kiüresítését. Ha a korlátozás Alkotmánnyal összeegyeztethető célok érdekében, arányosan és indokoltan történik, nincsenek alkotmányos aggályok. (Hozzátehetjük mindehhez az ún. „indirekt kényszer” jelenségét is, ugyanis a kötelező közszolgáltatási feladataikat önállóan ellátni képtelen önkormányzatok számára a döntési szabadság nem abban jelenik meg, hogy kívánnak-e társulásra lépni, hanem legfeljebb abban, hogy kivel. Ilyen esetekben tehát különösebb jogszabályi korlátok nélkül is megkérdőjelezhető az önkéntesség és a szabad elhatározás elve.)<sup>35)</sup>

Azon álláspont sem vehető el, ami a az önkormányzatokkal szembeni beavatkozás, a korlátozás alkotmányos megalapozottságát éppen az önkormányzatok működőképességének fenntartásával indokolja. „A működőképesség ugyanis feltétele az önkormányzásnak, e nélkül az önkormányzás már se nem „ön”, se nem „kormányzás”.<sup>36)</sup> Indokolt lehet tehát, adott esetben éppen a községösszevonások alternatívájaként, az önállóság értékét védve a kötelező társulások bevezetése.

Az Ötv. a 39–44. §-aiban négy ún. társulási formát nevesített azzal, hogy a társulásnak az említetteken kívül más formái is lehetnek. A törvényi felsorolás tehát nem taxatív. Az egyes társulási formák szabályanyaga meglehetősen diszpozitív, még a legrészletesebben szabályozott körjegyzőség normái közt is csak annyi kógens szabályt találunk, ami az ügyfelek érdekeinek biztosításához, a hatósági eljárások zökkenőmentes lefolytatásához szükségesek, tehát racionálisan indokoltak. Az 1000 fő alatti települések esetében is – ahol messzemenőig indokolt lenne – csak ajánlja a körjegyzőséghez való csatlakozást. Ezzel ellentétben egyes nézetek szerint a körjegyzőség viszont már önmagában kötelező társulás, hiszen, ha nem tud megfelelő képesítésű jegyzőt alkalmazni az önkormányzat, akkor nincs joga önálló hivatal működtetésé-

<sup>33)</sup> Pfeil Edit: *Gondolatok a településközi kapcsolatok ösztönözhetőségéről*. In: *Magyar Közigazgatás*, 1994/2. sz. 118. o.

<sup>34)</sup> Lásd: Fürcht Pál: *Kistérségi koncepció*. In: *Magyar Közigazgatás* 2003/3. sz. 133–135. o.

<sup>35)</sup> Petrétei József–Tilk Péter: *Az önkormányzati társulások és a kistérségek néhány alkotmányjogi kérdése*. In: *Magyar Közigazgatás* 2005/3. sz. 139–140. o.

<sup>36)</sup> Tilk Péter: *Észrevételek az önkormányzati rendszer továbbfejlesztéséről szóló vitaanyagra adott válaszokról*. In: *Magyar Közigazgatás* 2003/2. sz. 88. o.

re.<sup>37</sup> Hatásosabb érv viszont a körjegyzőségek kötelező társulás jellege mellett az, hogy a közös tanácsok szellemét maga az Ötv. mentette át azzal, hogy rendelkezése szerint a közös tanács székhelyének képviselő-testülete nem tagadhatja meg, hogy a település körjegyzőség székhelye legyen. Megállapodás hiányában kezdetben a köztársasági megbízott volt jogosult a körjegyzőséghez tartozó településeket kijelölni.<sup>38</sup>

Négy évvel az Ötv. hatálybalépése után a feltétlen szabadság ellenére kimutatható volt a társulási készség meglehetősen alacsony szintje. Ennek következtében a szakirodalomban felvetődtek gyakorlati racionalitáson alapuló gondolatok a települések ösztönzésével, a kötelező társulásokkal kapcsolatban.

A települések társulási kedve ezek szerint többféle módon fokozható: a) anyagi ösztönzőkkel, b) a társulások részletesebb jogi szabályozásával, illetve ha ezek egyike sem hatásos, akkor c) kényszerintézkedésekkel, melyek jogi természetüket tekintve kényszerintézkedések, amit – a nyugati demokráciák gyakorlatát tekintve – az önkormányzatok felügyeleti szerve foganatosít.<sup>39</sup>

A kötelező társulásokkal kapcsolatos javaslatként merült fel az, hogy abban a helyzetben, amikor például egy feladat ellátása azért reked meg, mert egy olyan önkormányzat zárkózik el konokul a megállapodás megkötésétől, akinek részvétele nélkülözhetetlen, akkor az érintett képviselő-testületek több mint felének kezdeményezésére az illetékes megyei önkormányzat kötelező társulás létrehozását kezdeményezheti. Szintén a megyei önkormányzat lenne döntésre jogosult, ha egy kötelező feladat meghaladja az önkormányzat teherbíró képességét és ő mégis oktanul ragaszkodik a gyenge szakmai színvonalú, de önálló intézményhez. A mérce ilyenkor a szakmai szabályokkal való összevetés lenne.<sup>40</sup>

Az Ötv. 1997-es módosítása<sup>41</sup> lehetővé teszi a törvényhozás számára, hogy a társulási megállapodás egyes feltételeit meghatározza. Az 1997-es társulási törvény<sup>42</sup> élt is az Ötv. nyújtotta lehetőséggel és a társulásoknak négy egyre erőteljesebb kapcsolaton alapuló típusát határozta meg (a társulási megállapodás kötelező tartalmi elemeinek részletezésével), jogalkotói szándék szerint a társulási kedv fokozása érdekében. A társulási törvény a 2. §-ában részletezte a társulások egységes alapelveit a következők szerint: társulási szabadság elve, egyenjogúság elve, kölcsönös előnyök elve és a közös teherviselés elve.

2004-ben kerültek intézményesítésre hazánkban a többcélú kistérségi társulások<sup>43</sup>, melyek – a legrészletesebben szabályozott társulási típusként – integrált feladatellátásra jöttek létre. A többcélú kistérségi társulások, bár létrejöttüket, működésüket, szervezetüket tekintve is meglehetősen részletesen szabályozottak, a társulási szabadság elvének sérelme nélkül jöttek létre, hiszen – eltekintve a költségvetési anyagi eszközök kényszerítő erejétől – az önkormányzatok önálló, szabad elhatározásán nyugszik a csatlakozás, a kiválás és a társulásban felvállalt jellemzően közszolgáltatási feladatok köre.

<sup>37</sup> Árvai Tibor: *Települési önkormányzatok együttműködése, társulások kapcsolatai, különös tekintettel a kistérségekre*. In: *Magyar Közigazgatás* 2000/7. sz. 426. o.

<sup>38</sup> 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról 104–105. §.

<sup>39</sup> Pfeil: i. m. 118. o.

<sup>40</sup> Szabó Lajos: *Az önkormányzatok társulásai*. In: *Magyar Közigazgatás* 1994/3. sz. 152–153. o.

<sup>41</sup> 1997. évi CXXXIV. törvény a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról.

<sup>42</sup> 1997. évi CXXXV. törvény a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről.

<sup>43</sup> 2004. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról.

Helyi önkormányzataink 22 éve alatt talán a többcélú kistérségi társulásoknál volt felfedezhető a legkomolyabb szándék a kötelező társulások kialakítására. Ennek előnyeként vetették fel, hogy a) így biztosítható az országos lefedettség, b) stabil, kiszámítható feladatellátás valósítható meg, c) törvény közvetlenül is megállapíthat feladat- és hatáskört rá, d) a közös feladatellátás normatív módon finanszírozható, e) nincs szükség párhuzamos területfejlesztési szervezetrendszerre.<sup>44</sup> Az előnyök ismeretében a Kormány a kötelező társulást preferálta törvényjavaslatában, ám az nem nyerte el az Országgyűlés támogatását.

A 2011-es év jelentős fordulatot hozott az önkormányzatok életében. Az Alaptörvény elfogadásával és hatálybalépésével<sup>45</sup>, valamint az új önkormányzati törvény<sup>46</sup> (a továbbiakban új Ötv.) elfogadásával a rendszerváltás óta feltétlen autonómia értéke mellé, a mérleg másik serpenyőjébe minden eddiginél nagyobb súllyal kerültek be a racionalitás és a költségtakarékosság értékei. Ennek következtében átalakul az önkormányzati feladatok és hatáskörök rendszere, az egyes önkormányzati szervek státusza, visszaszorul az önkormányzatok gazdálkodási autonómiája, a törvényességi ellenőrzést erőteljes törvényességi felügyelet váltja fel és nem melleleg némileg átértékelődik a társulási szabadság elve is.

Az Alaptörvény helyi önkormányzatokról szóló fejezetének 32. cikke bár megismétli a korábbi Alkotmány társulási szabadsággal kapcsolatos passzusát, a 34. cikk (2) bekezdés szerint viszont „törvény elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását”. A törvényalkotó tehát alkotmányos felhatalmazást kapott kötelező társulások létrehozására, vagyis törvényben meghatározott paraméterekkel rendelkező önkormányzat – törvényben meghatározott feladat ellátása céljából – köteles lehet társulásra lépni, adott esetben akarata ellenére is.

Az új Ötv. 2013. január 1-jén hatályon kívül helyezi a társulási törvényt és a többcélú kistérségi társulásokról szóló törvényt. A kódex jellegű szabályozási koncepción alapuló törvény egységesen alkalmazandó sémát alkotott a társulásokra, amely szabályozását tekintve véleményem szerint valahol félúton található meg a Ttv. ”egycélú” közös döntéshozó szervvel létrehozott társulási típusa és a többcélú kistérségi társulások közt. Az új Ötv. immáron csak közös döntéshozó szervvel és jogi személyiséggel rendelkező társulásokat ismer, a döntések elfogadása kapcsán pedig minősített többséget igénylő kérdésben, tíznél több tagú társulás esetén pedig minden esetben a többcélú kistérségi társulásoknál megismert népességszűrőt rendeli alkalmazni. (Megjegyzendő, hogy a jogalkotó a jogi személyiség általánossá tételével visszatért az 1997 előtti helyzethez, amikor is pont az egyszerűsítés érdekében tették lehetővé több olyan típus létrehozását is, melyben a társulás nem bír jogi személyiséggel.) Az új szabályozás tehát mondhatni leegyszerűsíti, de mindenképpen leszűkíti a társulási döntés előtt álló önkormányzatok helyzetét, akik 2013-ban kötelesek lesznek felülvizsgálni minden meglévő egy- és többcélú társulá-

<sup>44</sup> Bekényi József–Barabás Zoltán–Deák László–Pintérné Vig Ilona–Vass György: *A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásának szabályozása, módszertani értelmezések*. In: *Kistérségek kézikönyve* (szerk. Németh Jenő). Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2004. 27. o.

<sup>45</sup> Az Alaptörvényt 2011. április 25-én fogadták el és 2012. január 1-én lépett hatályba.

<sup>46</sup> 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.



sukat és amennyiben fenntartásukat indokoltnak tartják, új törvényi alapokra helyezni azokat.

Mégsem ezen szabályok jelentik a legkomolyabb szembeszegülést a társulási szabadság elvével, hanem az új Ötv. társulási fejezetén kívül, a jegyző és aljegyző fejezetben elhelyezett közös önkormányzati hivatal intézménye<sup>47</sup>. Nem szükséges köntörfalazni, az új Ötv. megalkotásakor a jogalkotó – élve az alkotmányos felhatalmazással – kötelező társulást, pontosabban kötelező körjegyzőséget hozott létre. A kétezer fős, vagy az alatti lakosságsszámmal rendelkező települések számára ugyanis immáron teljesítőképességtől függetlenül kötelező közös önkormányzati hivatalt létrehozni, ahhoz csatlakozni mindaddig, amíg a települések összlakossága el nem éri a kétezer főt, vagy a települések száma a hetet. Másik oldalról a városok és a kétezer főt meghaladó lakosságsszámmal rendelkező települések nem utasíthatják vissza a velük közvetlenül határos települések csatlakozási szándékát, kötelesek velük együttműködve közös önkormányzati hivatalt létrehozni. Abban az esetben pedig, ha az önkormányzati választások napjától számított 60 napon belül nem sikerül a törvényben erre kötelezetteknek megállapodnia közös önkormányzati hivatal létrehozásáról, akkor az illetékes megyei, fővárosi kormányhivatal vezetője fogja egyoldalúan kijelölni a kötelező társuláshoz tartozó településeket. Hatványozottan jelenik meg a kis települések kiszolgáltatottsága a közös önkormányzati hivatal vezető jegyző kinevezése esetében, hiszen a törvény a részes önkormányzatok polgármestereinek lakosságsszám-arányos szavazati jogot ad, korlátlan felhatalmazást adva azon polgármestereknek, akik hátuk mögött tudják az összlakosság 51%-át. Az új Ötv. ezen szabályai a társulási szabadság visszaszorítása mellett tehát a társulások – ma még létező – egyenjogúsággal kapcsolatos elvének sérelmével is járhatnak. Jól látható, hogy ez a szabályozás az utóbbi 20 év tükrében tűnik radikálisnak, hiszen a polgári korszak kötelező körjegyzőségeivel, a tanácsrendszer közös tanácsaival kapcsolatosan ismertetett passzusokkal, sőt a rendszerváltás utáni kvázi kötelező körjegyzőségekkel való hasonlóság megkérdőjelezhetetlen.

Kötelező körjegyzőségek létrehozására vonatkozó elképzeléssel korábban már találkozhattunk a szakirodalomban. Árvai Tibor az 1000 fő alatti települések esetében a Belügyminiszter hatáskörében tudja elképzelni a kötelező körjegyzőség létrehozását mégpedig úgy, hogy a miniszter indokolt döntését a törvényességi ellenőrzést ellátó szerv vezetőjének kezdeményezésére részletes előzetes szakmai megalapozás után hozná meg a közlekedési feltételek, a településközi kapcsolatok, az identitásérzet, illetve a történelmi hagyományok figyelembe vételével.<sup>48</sup>

Kiss László, Petrétai József, Tilk Péter, Árvai Tibor és Tábit Renáta szakirodalomban megjelent véleménye szerint kötelező társulást bevezető jogszabályi rendelkezésnek az alábbi garanciális keretek közt szabad napvilágot látnia:

- a) csak törvényben lehet társulásra kötelezést előírni, törvény hatalmazza fel azt a szervet, amely kijelöli a kötelező társulásban részes önkormányzatok körét;
- b) törvényben kell meghatározni a kötelező társulás alapvető szervezeti és működési rendjét, teret engedve az érintettek szervezetalakítási szabadságának;

<sup>47</sup> 2011. évi CLXXXIX. tv. 85. §.

<sup>48</sup> Árvai: i. m. 427. o.

- c) csak kötelező önkormányzati feladat ellátására lehet létrehozni;
- d) garanciális szabályokat kell alkotni a finanszírozásával kapcsolatban;
- e) előzetesen meg kell hallgatni az érintett és érdekelt önkormányzatok véleményét (a közös önkormányzati hivatallal kapcsolatos koncepciója kapcsán ez utóbbi erős hiányossággént merül fel);
- f) a szubszidiaritás elvét érvényesítve kísérletet kell tenni az önkéntes társulási forma alkalmazására;
- g) időközönként felül kell vizsgálni fenntartásának indokoltságát.<sup>49</sup>

Mindezen gondolatok összegzéseképpen azt állapíthatjuk meg, hogy – divatos kifejezéssel élve – „nem ördögtől való” tehát a kötelező társulások gondolata. Így vagy úgy, erőteljesebben, vagy háttérbe húzódva, végigkísérte az elmúlt lassan 150 esztendejét az önkormányzatiságnak. Nagyfokú egyetértés mutatkozik a szakirodalomban arra vonatkozólag, hogy a kötelező társulások alkotmányosan igazolhatók és a gyakorlatban szükségszerűek lehetnek a fent említett garanciális szempontok figyelembevételével.

<sup>49</sup> Kiss: i. m. 35. o.; Petrétai–Tilk: i. m. 132–133. o., Árvai: i. m. 427. o., valamint Tábit Renáta: *A helyi önkormányzatok együttműködése, társulásai*. In: *A helyi önkormányzatok* (szerk. Fogarasi József). HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2010. 412. o.